

Aleksander Dańda

Wyższa Szkoła Europejska im. Józefa Tischnera w Krakowie

EWOLUCJA POZYCJI USTROJOWEJ GENERALNEGO GUBERNATORA W DOMINIACH BRYTYJSKICH

„Im bardziej coś się zmienia, tym bardziej pozostaje takie samo”. Ten słynny cytat z twórczości zapomnianego już obecnie dziewiętnastowiecznego francuskiego pisarza Jean-Baptiste’a Alphonse’a Karra doskonale w ubiegłym stuleciu obrazował transformację ustrojową westminsterskiego modelu sprawowania rządów, obowiązującego zarówno w odniesieniu do Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, jak i do pozostałości po Imperium Brytyjskim – państw dominialnych. Istotą zmian, którym podlegały systemy ustrojowe tych państw w XX w., było bowiem zachowanie tej samej, zasadniczo nieziennej, struktury organów sprawowania władzy przy nieco odmiennym, przy okazji każdej kolejnej zmiany, rozłożeniu akcentów ustrojowych. Ten typowo brytyjski, ewolucyjny mechanizm dokonywania zmian w początkach XXI w. ulega – wydawałoby się – stopniowej dezaktualizacji. Jak inaczej bowiem postrzegać można propozycje Partii Konserwatywnej, która opowiada się za zlikwidowaniem Izby Lordów na rzecz wyłanianego w wyborach powszechnych Senatu?¹ Jak inaczej niż poprzez pryzmat realnej i istotnej zmiany ustrojowej, należy rozumieć dążenia coraz liczniejszych grup Australijczyków, Kanadyjczyków, a nawet Nowozelandczyków, którzy począwszy od lat 90. XX w. otwarcie domagają się likwidacji monarchii, instytucji generalnego gubernatora i wprowadzenia republikańskiego systemu sprawowania rządów? Celem niniejszego artykułu jest prześledzenie procesu zmian, którym w brytyjskich państwach dominialnych – czyli w Kanadzie, Australii i Nowej Zelandii – podlegała i nadal podlega pozycja ustrojowa realnego dysponenta funkcji głowy państwa, czyli gubernatora generalnego.

¹ W. Lorenz, *Konserwatyści chcą zlikwidować Izbę Lordów*, „Rzeczpospolita” z 28–29 kwietnia 2012.

Istotnym punktem rozważań powinno się stać uwzględnienie zwiększającego się tempa i zakresu tychże zmian, które doprowadzić mogą w niedalekiej przyszłości do rozpadu jednej wspólnej podstawy ustrojowej, jaką dla dominiów w dalszym ciągu pozostaje jeszcze model westminsterski.

Jeszcze w czasach kolonialnych, w związku z tym, że monarcha brytyjski pozostawał przez cały czas poza terytorium swoich posiadłości zamorskich, władze metropolii zdecydowały się powołać do życia instytucję gubernatora generalnego: osoby będącej reprezentantem Korony dla danej dependencji. W praktyce politycznej to właśnie gubernator generalny pełnił i w dalszym ciągu, nawet po dominialnej zmianie ustrojowej z przełomu lat 20. i 30. XX w., pełni funkcję głowy państwa. Organ ten jest instytucją wspólną dla wszystkich państw dominialnych Imperium Brytyjskiego. We wszystkich tych państwach sposób funkcjonowania instytucji generalnego gubernatora wykazuje daleko idące podobieństwa zarówno pod względem podstaw prawnych, na jakich opiera się tenże urząd, jak i roli, jaką odgrywa on w systemie ustrojowym dominiów brytyjskich. Obecnie funkcje wykonywane przez gubernatorów generalnych w państwach dominialnych można ująć w dwóch zasadniczych grupach: funkcji ceremonialno-reprezentacyjnych oraz funkcji prawno-konstytucyjnych².

Wśród działań zaliczanych do pierwszej grupy wymienić można: nadawanie tytułów honorowych, dokonywanie przeglądu zdolności obronnych (jako formalny naczelny zwierzchnik sił zbrojnych danego dominium) czy też oficjalne reprezentowanie państwa w stosunkach międzynarodowych.

Do funkcji prawno-konstytucyjnych zaliczyć należy: prawo zwoływania i zamykania sesji parlamentu, formalne podejmowanie decyzji o rozwiązaniu parlamentu i zarządzeniu nowych wyborów, podpisywanie ustaw (poprzez udzielanie – w imieniu Korony – sankcji królewskiej: *Royal Assent*), nominowanie na najważniejsze stanowiska państwowe (między innymi formalne nominowanie premiera i członków rządu, części sędziów) czy też prawo łaski.

Reliktem z czasów kolonialnych, który współcześnie świadczyć ma o formalnej zależności istniejącej między nominalną głową państwa – monarchą – a jego przedstawicielem, będącym realnym dysponentem modelowych westminsterskich kompetencji władczych w należytym głowie państwa sferze, jest patent królewski (*Letters Patent*), w który instytucja generalnego gubernatora danego dominium jest wyposażana przez monarchę. Patent jest aktem ustrojowym o charakterze generalnym, nieodnoszącym się do konkretnych osób sprawujących stanowisko generalnego gubernatora, który zawiera uszczegółowienie sposobu wykonywania funkcji reprezentanta Korony przez generalnego gubernatora dookreślane formalnie przez monarchę.

² Por. R. Miller (ed.), *New Zealand Government and Politics*, Oxford University Press, Melbourne 2003, s. 52–53.

Pozycja ustrojowa gubernatora generalnego Kanady znajduje swe umocowanie prawno-konstytucyjne w tekście kanadyjskiej ustawy zasadniczej: Aktu Konstytucyjnego z 1867 r., którego postanowienia obowiązują w dużej części do dziś, jako część unarodowionej w 1982 r. konstytucji kanadyjskiej³. Artykuł 12 tejże ustawy stwierdza wyraźnie, iż władza i pełnomocnictwa wykonywane uprzednio (tj. do momentu utworzenia dominium) przez gubernatorów poszczególnych kolonii kanadyjskich „będą przysługiwać i będą wykonywane przez gubernatora generalnego”. Dokładniejsze określenie kompetencji urzędu generalnego gubernatora znajduje się w innym dokumencie o charakterze prawno-konstytucyjnym: we wspomnianym powyżej Patencie wydanym dla Kanady przez króla Jerzego VI w 1947 r. (*Letters Patent Constituting the Office of Governor General of Canada*)⁴. O znaczącej roli, jaką w kanadyjskim ustroju politycznym pełni gubernator generalny, może również świadczyć symboliczny fakt posiadania przezeń własnej flagi urzędowej.

W miarę postępowania procesu emancypacji politycznej dominiów zmieniała się pozycja ustrojowa gubernatora generalnego. Początkowo był on w praktyce reprezentantem aparatu administracyjnego Wielkiej Brytanii (to bowiem głównie premier brytyjski miał wpływ na obsadę tego stanowiska i to głównie do niego zwracał się gubernator w sprawach mogących wzbudzać jakieś kontrowersje). Sytuacja ta uległa zmianie na skutek obrad trzeciej konferencji imperialnej, która odbyła się w 1926 r. Główny referat wygłoszony i przyjęty podczas obrad, znany pod nazwą Raportu Balfoura, stanowił pierwszą, historyczną próbę ustrojowego zdefiniowania statusu dominiów brytyjskich oraz samego Imperium Brytyjskiego. Raport ten, na skutek przyjęcia go przez rząd angielski, uzyskał moc prawną pomimo tego, że nie posiadał formy ustawy (zgodnie z praktyką polityczną datującą się od pierwszych konferencji imperialnych). Lord Balfour – oprócz wyraźnego ujęcia w formę pisemną wszystkich wcześniej wykształconych na gruncie praktyki politycznej (precedensy) przejawów samodzielności dominiów⁵ – stwierdził w swym

³ W roku 1982 – w wyniku „kanadianizacji” konstytucji – funkcjonujący do tej pory jako ustawa brytyjska Akt Brytyjskiej Ameryki Północnej został formalnie przemianowany na Akt Konstytucyjny z 1867 r. (Constitution Act, 1867). Por. B.W. Funston, E. Meehan, *Canada's Constitutional Law in a Nutshell*, Carswell, Scarborough (Ontario) 1998, s. 29.

⁴ J. Osiński, I. Zawiślińska (wstęp i tłum.), *Konstytucja Kanady*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1998, s. 14; *Letters Patent Constituting the Office of Governor General of Canada*, 8.09.1947, <http://www.solon.org/Constitutions/Canada/English/LettersPatent.html> (dostęp: 4.05.2012).

⁵ Więcej na ten temat [w:] A. Dańda, *Dominium jako forma ustrojowa państw anglosaskich*, WSE, Kraków 2009, s. 25–29.

raporcie, że zarówno Wielka Brytania, jak i dominia „są autonomiczne w obrębie Imperium Brytyjskiego, równe sobie stanowiskiem, niezależne jedne od drugich zarówno pod względem zewnętrznym, jak i wewnętrznym, złączone jednak wspólną wiernością wobec Korony i dobrowolnie zrzeszone w charakterze członków Brytyjskiej Wspólnoty Narodów”⁶. To rok 1926 uważany jest zatem za początek istnienia szczególnej formy stowarzyszenia politycznego, jakim jest Commonwealth of Nations. W takim właśnie momencie, w wyniku obrad tej samej konferencji imperialnej, gubernator generalny został formalnie uczyniony reprezentantem Korony, a nie rządu Wielkiej Brytanii⁷. Decyzja ta wpisywała się w ogólny trend emancypacyjny dominujący podczas obrad konferencji. Wzmocnienie postanowień z 1926 r. w odniesieniu do kanadyjskiego gubernatora generalnego nastąpiło w 1947 r., który przyniósł dla instytucji gubernatora generalnego (w zapisach zawartych w tekście nowego patentu wydanego przez króla Jerzego VI) wyraźne formalne upoważnienie do wykonywania uprawnień przysługujących na mocy brytyjskiego prawa konstytucyjnego jedynie monarsze⁸.

Ponieważ gubernator generalny pozostaje formalnie reprezentantem monarchy, jedynie właśnie król lub królowa ma prawo mianować daną osobę na ten urząd. Mianowanie to początkowo dokonywane było za zgodą i radą rządu brytyjskiego (gubernator generalny był zatem realnie – jak już wspomniano powyżej – zarówno reprezentantem monarchy, jak i gabinetu Zjednoczonego Królestwa). Oznaczało to, iż gubernator generalny pozostawał praktycznie poza układem sił politycznych dominium kanadyjskiego: nie istniała w politycznej rzeczywistości żadna więź łącząca go bezpośrednio z Kanadą i jej społeczeństwem. Dopiero po 1926 r. – po wspomnianej powyżej trzeciej konferencji imperialnej i przyjęciu raportu Balfoura – mianowania gubernatora przez monarchę zaczęto dokonywać na wniosek (*recommendation*) rządu Kanady składanego przez premiera tegoż rządu⁹.

W roku 1952 urząd generalnego gubernatora uległ dalszej „kanadyzacji”: pierwszy raz od utworzenia dominium Kanady funkcję tę powierzono nie obywatelowi Zjednoczonego Królestwa, lecz Kanadyjczykowi (Vincentowi

⁶ Cyt. za: Raport Balfoura, 1926; tłum. za: M.Z. Jedlicki, *Zagadnienia polityczno-ustrojowe Wielkiej Brytanii i dominiów*, Biblioteka Szkoły Nauk Politycznych UJ, Kraków 1947, s. 79.

⁷ R. MacGregor Dawson (ed.), *The Development of Dominion Status 1900–1936*, Oxford University Press, London 1937, s. 333–334.

⁸ Por. M. Grzybowski, *Szkice kanadyjskie (państwo–ustrój–obywatele)*, P.P. Głowaccy, Kielce–Kraków 2003, s. 120; *Letters Patent Constituting the Office of Governor General of Canada*, pkt II, 8.09.1947, <http://www.solon.org/Constitutions/Canada/English/LettersPatent.html> (dostęp: 4.05.2012).

⁹ D.E. Smith, *The Westminster Model in Ottawa: a Study in the Absence of Influence*, „British Journal of Canadian Studies” 2002, vol. 15 nr 1–2, s. 41; J. Osiński, I. Zawisłńska (wstęp i tłum.), *op.cit.*, s. 14.

Masseyowi – dyplomacie urodzonemu w Toronto, który już w 1926 r. objął urząd ministra pełnomocnego Kanady w USA, obsadzając tym samym pierwszą dominialną placówkę dyplomatyczną¹⁰. Obecnie przy obsadzaniu urzędu gubernatora generalnego praktykowana jest zasada, zgodnie z którą funkcja ta sprawowana jest naprzemiennie przez obywateli kanadyjskich posługujących się, jako pierwszym, językiem angielskim oraz obywateli posługujących się językiem francuskim. Jest to ewidentnie przykład zastosowania w praktyce mechanizmu *power sharing*: systemowego rozwiązania zakładającego konieczność włączenia w proces sprawowania władzy w państwie przedstawicieli wszystkich znaczących grup etniczno-religijnych, charakterystycznego dla ustrojów państw doświadczonych głębokimi podziałami i konfliktami wewnętrznymi (np. Bośnia i Hercegowina, współczesny Irak). Warto przy tym zaznaczyć, że w przypadku Kanady niekiedy dokonuje się odstępstw od tejże zasady i uwzględnia się w dostępie do urzędu głowy państwa także i inne, mniej wyraźnie reprezentowane w społeczeństwie kanadyjskim nacje. W taki to właśnie sposób zostali na stanowisko gubernatora generalnego wybrani Edward Schreyer (pochodzenia niemieckiego – w 1984 r.) oraz Roman Hnatyszyn (reprezentant mniejszości ukraińskiej – w 1990 r.). Formalny okres sprawowania urzędu przez gubernatora generalnego wynosi w Kanadzie sześć lat (choć w praktyce politycznej z reguły jest on nieco krótszy i wynosi zazwyczaj pięć lat). W przypadku śmierci, niezdolności do pełnienia urzędu, usunięcia ze stanowiska itp., funkcje gubernatora generalnego przejmowane są przez przewodniczącego Sądu Najwyższego Kanady (Chief Justice) do momentu podjęcia obowiązków przez nowego gubernatora.

Podobnie jak i monarcha w modelowym dla dominiów brytyjskich westminsterskim systemie politycznym, tak samo i generalny gubernator w ustroju kanadyjskim nie ponosi za swoją działalność żadnej politycznej odpowiedzialności. Gubernator zatem jest formalnie niezależny od organu władzy prawodawczej – parlamentu federalnego Kanady – a jako taki mógłby pełnić znaczącą rolę w funkcjonowaniu kanadyjskiego systemu politycznego. Praktyka ustrojowa jednakże wskazuje na to, że gubernator generalny Kanady jest w realizacji swych konstytucyjnych uprawnień niezmiennie ograniczany przez realnego dysponenta władzy wykonawczej w państwie: przez premiera oraz rząd federalny. W rzeczywistości zatem realne możliwości oddziaływania politycznego na sytuację w państwie kanadyjskim przez gubernatora generalnego są niewielkie.

Należy przy tym jednak zauważyć, że w okresach braku wyraźnej większości w Izbie Gmin wpływ generalnego gubernatora na rozwój sytuacji politycznej zdecydowanie wzrasta (osiągając poziom zbliżony do tego, który

¹⁰ P. Wróbel, A. Wróbel, *Kanada*, Wydawnictwo Trio, Warszawa 2000, s. 159–160.

mógłby już świadczyć o pełnej dyskrecjonalności jego poczynań). Sytuacja taka miała miejsce w systemie ustrojowym Kanady już trzykrotnie: po raz pierwszy w 1926 r., a następnie już w czasach współczesnych: w 2005 r. i – w sposób zdecydowanie najbardziej widoczny – w 2008 r.

Pierwszy przypadek, który może być określany mianem kryzysu konstytucyjnego, miał miejsce w związku z tzw. sprawą Kinga-Bynga. W 1926 r. sprawujący wówczas urząd gubernatora generalnego Lord Byng, powołując się na królewską prerogatywę wpisaną w sprawowaną przezeń funkcję, odmówił rozwiązania parlamentu na wniosek ówczesnego liberalnego premiera Kanady Williama L. Mackenziego Kinga (premier zwrócił się do Bynga o rozwiązanie parlamentu w związku z nader realną groźbą utraty poparcia dla swego gabinetu wśród większości parlamentarnej). W konsekwencji takiej decyzji gubernatora King podał się do dymisji, a na funkcję premiera Kanady został powołany Arthur Meighen – lider Partii Konserwatywnej dysponującej największą wówczas liczbą mandatów w parlamencie federalnym (choć nie absolutną większością). W zaledwie kilka godzin po objęciu stanowiska Meighen zakończył swe urzędowanie w wyniku uchwalonego wobec niego przez parlament wotum nieufności. Wybory, które nastąpiły po tym zwrocie wydarzeń, wygrała Partia Liberalna, a King powrócił na fotel premiera. Wydarzenia z 1926 r. sprawiły, że część interpretatorów kanadyjskiej konstytucji materialnej uznaje do dziś, iż od tego momentu w funkcjonowaniu systemu ustrojowego Dominium Kanady wytworzył się nowy konwenans konstytucyjny uniemożliwiający odrzucenie przez gubernatora generalnego wniosku premiera o rozwiązanie parlamentu¹¹.

Sytuacja polityczna podobna do tej z 1926 r. zaistniała w 2005 r., kiedy po przeprowadzonych wyborach parlamentarnych rządząca wówczas od kilkunastu lat w Kanadzie Partia Liberalna pod przywództwem Paula Martina uzyskała zaledwie 135 mandatów w liczącej 308 osób izbie niższej kanadyjskiego parlamentu. Zwiększenie znaczenia politycznego gubernatora¹² stało się dostrzegalne już z chwilą rozpoczęcia obrad nowego parlamentu. Do programu prac rządu przedstawionego przez gubernatora w mowie tronowej zostały zgłoszone poprawki przez wszystkie partie opozycyjne. Oznaczało to, że gdyby takie poprawki nie zyskały aprobaty rządu (oraz wspierającej go Partii Liberalnej), opozycja mogłaby, w drodze głosowania w parlamencie nad adresem dziękczynnym, taką niezmodyfikowaną mowę tronową odrzucić. Ostatecznie do takiego rozwoju sytuacji nie doszło:

¹¹ K. Munro, *The Canadian Crown: The Role of the Governor General*, „Law Now” 2009, November/December.

¹² Do sierpnia 2005 r. funkcję gubernatora generalnego pełniła Adrienne Clarkson, po niej na stanowisko to została nominowana Michaelle Jean. *For queen – but for which country?*, „The Economist” z 20 sierpnia 2005.

opozycja uchwaliła adres dziękczynny w odniesieniu do mowy tronowej. Należy jednak pamiętać, że przy innym rozwoju sytuacji to właśnie gubernator generalny dysponowałby (jeżeli nie brać pod uwagę funkcjonowania konwenansu Kinga-Bynga) realnymi uprawnieniami, zgodnie z którymi mógłby rozwiązać parlament i zarządzić nowe wybory bądź też powierzyć misję formowania nowego rządu drugiej co do wielkości frakcji parlamentarnej – konserwatystom (99 miejsc)¹³.

W 2008 r. doszło do rozwoju wypadków, w wyniku których pozycja ustrojowa generalnego gubernatora została wyeksponowana w jeszcze większym stopniu, niż miało to miejsce w latach 1926 i 2005. Wybory, które odbyły się w Kanadzie 14 października 2008 r., ponownie doprowadziły do sytuacji, w której nie została wyłoniona stabilna większość parlamentarna. Rządząca od czasu wyborów z 2006 r. Partia Konserwatywna, pod przywództwem premiera Stephena Harpera, uzyskała zaledwie 143 mandaty w liczącej 308 członków Izbie Gmin. Akceptując swoją porażkę wyborczą, Partia Liberalna umożliwiła ukonstytuowanie się rządu mniejszościowego konserwatystów poprzez wstrzymanie się od głosu jej deputowanych podczas głosowania nad adresem dziękczynnym w odpowiedzi na mowę tronową. Rząd Harpera szybko jednak stracił życziwą neutralność partii opozycji, które, w odpowiedzi na ogłoszone szczegółowe propozycje programu gospodarczego konserwatystów, zdecydowały o powołaniu koalicji zdolnej do wyłonienia większości parlamentarnej i przejęcia steru rządów w państwie. Koalicja Partii Liberalnej, Nowej Partii Demokratycznej oraz Bloku Quebecu, z liderem liberałów S. Dionem na czele, wystosowała list do gubernatora generalnego Michaelle Jean z informacją o tym, iż rząd konserwatystów nie posiada już poparcia większości w parlamencie federalnym, zawierający również wniosek o powierzenie funkcji premiera liderowi zawiązanej koalicji po przeprowadzeniu przez te partie głosowania nad wotum nieufności wobec gabinetu Harpera¹⁴. Po przesunięciu terminu tegoż głosowania na dzień 8 grudnia, premier Harper zwrócił się w dniu 4 grudnia do gubernatora generalnego z wnioskiem o zamknięcie sesji parlamentu. Gubernator podjęła decyzję zgodną z życzeniem premiera, konsekwencją czego było odroczenie głosowania nad odwołaniem gabinetu co najmniej do dnia 26 stycznia 2009 r., kiedy to ponownie miał się zebrać parlament federalny. W przerwie między sesjami opadły nastroje konfrontacyjne, Partia Liberalna dokonała zmiany na stanowisku lidera, rząd wycofał się z najbardziej kontrowersyjnych zapowiedzi reform, skutkiem czego koalicja trzech partii opozycji uległa rozpa-

¹³ *Madame Canada*, „The Economist” z 9 października 2004.

¹⁴ T. Wiciech, *Konwenanse konstytucyjne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011, s. 223–224.

dowi. W dniu 26 stycznia gubernator generalny Jean wygłosiła program prac rządu na okres kolejnego roku – mowę tronową – a parlament uchwalił (głosami konserwatystów i liberałów) adres dziękczynny. Kryzys konstytucyjny uległ tym samym zakończeniu¹⁵.

Widać zatem wyraźnie, że gubernator generalny nie jest wyłącznie ceremonialną głową państwa kanadyjskiego. W wyniku rozwoju sytuacji politycznej, w której nie da się wyłonić stabilnej większości parlamentarnej, gubernator generalny może podejmować działania, których skutki są odczuwalne w całym systemie politycznym Dominium Kanady. Ta potencjalna możliwość przezwyciężenia wydawałoby się wpisanej w model westminsterski neutralizacji politycznej głowy państwa oraz uświadomienie sobie tej możliwości przez ogół obywateli sprawiają, że coraz częściej pojawiają się w Kanadzie głosy nawołujące do rezygnacji z niedemokratycznego sposobu wyłaniania osób sprawujących funkcje głowy państwa. Innymi słowy, na trwałość instytucji gubernatora generalnego w Kanadzie wpływa obecnie w istotnym stopniu rosnąca popularność koncepcji republikańskich, forsujących ideę odejścia od dziedziczości funkcji głowy państwa oraz – co za tym idzie – rezygnację z instytucji reprezentanta tejże głowy państwa na rzecz wprowadzenia do ustroju politycznego dysponenta władzy wykonawczej pod postacią prezydenta wybieranego przez parlament i wyposażonego w ograniczony zespół kompetencji władczych. Obecnie popularność monarchii w Kanadzie nie wydaje się jeszcze realnie zagrożona. Jednakże, jak wskazują na to badania opinii publicznej, Kanadyjczycy nie dążą do zmiany systemu rządów bynajmniej z powodu przekonania, iż monarchia jest odpowiednim rozwiązaniem konstytucyjnym dla ich państwa. Monarchia konstytucyjna nie cieszy się wśród Kanadyjczyków zbyt wielkim poparciem: uznają ją oni natomiast za instytucję bez realnego znaczenia politycznego¹⁶. Pomimo to trzeba jednocześnie mieć na uwadze, że w ostatniej dekadzie ruch republikański w Kanadzie przybrał relatywnie na sile i znaczeniu. Od roku 2002 działa na terytorium Kanady, zyskując coraz większe poparcie, pierwsza pozapartyjna organizacja wspierająca zmianę formy rządów w kierunku republiki: Obywatele dla Republiki Kanadyjskiej (*Citizens for a Canadian Republic*)¹⁷. Realna tym samym staje się możliwość zmiany sposobu myślenia Kanadyjczyków

¹⁵ Dodatkowym elementem wzbudzającym kontrowersje w odniesieniu do kryzysu konstytucyjnego z 2008 r. było udzielenie przez gubernatora generalnego zgody na mianowanie przez premiera Harpera własnego kandydata do Sądu Najwyższego oraz na mianowanie 18 senatorów. Zgoda ta została udzielona w styczniu 2009 r., gdy nie było jeszcze wiadome, czy gabinet Harpera dysponuje ponownie poparciem większości parlamentarnej. Zob. K. Munro, *op.cit.*

¹⁶ D.E. Smith, *The Invisible Crown: The First Principle of Canadian Government*, University of Toronto Press, Toronto 1995, s. 5.

¹⁷ Citizens for a Canadian Republic, <http://www.canadian-republic.ca> (dostęp: 3.05.2012).

odnośnie do problemu monarchii, zmiany której rezultatem może być ustanowienie w tym państwie republikańskiej formy rządów.

II

Artykuł 61 konstytucji Związku Australijskiego wyraźnie stwierdza, że władza wykonawcza w tym państwie należy do królowej, lecz będzie sprawowana „przez gubernatora generalnego jako jej przedstawiciela”. Gubernator generalny jest ponadto wymieniany już na samym początku ustawy zasadniczej (art. 2). Szczegółowa materia związana z funkcjonowaniem urzędu gubernatora generalnego jest w Australii, podobnie jak w Kanadzie, regulowana postanowieniami Patentu wydanego przez monarchę¹⁸. W przypadku Australii formalnym prawodawcą w tej dziedzinie nie jest już jednak król Jerzy VI, lecz jego córka i następczyni – królowa Elżbieta II – która dwukrotnie już, w 1984 i 2008 r., dokonywała regulacji co do szczegółowego wypełniania funkcji głowy państwa przez gubernatora generalnego Australii¹⁹. Widać zatem wyraźnie, że pozycja ustrojowa australijskiego gubernatora generalnego, podobnie jak i jego odpowiednika w dominium Kanady, znajduje swoje wyrażne umocowanie w prawie stanowionym: w szczególności w tekście konstytucji federalnej. To zatem gubernator generalny pozostaje głową państwa w australijskiej praktyce politycznej (świadczą o tym może chociażby pozycja przepisu prawnego odnoszącego się do generalnego gubernatora w systematyce ogólnej konstytucji: na drugim miejscu, bezpośrednio za artykułem poświęconym parlamentowi federalnemu). Podobnie jak w Kanadzie, także i w Australii gubernator generalny dysponuje odrębną od narodowej flagą urzędową. Również i ten fakt świadczyć może o znaczeniu, jakie urzędowi temu jest przypisywane w australijskim ustroju politycznym.

Zgodnie ze wspomnianym art. 2 konstytucji, mianowanie kandydatów na stanowisko gubernatora dokonywane jest przez monarchę brytyjskiego. Początkowo mianowanie to następowało za radą gabinetu Zjednoczonego Królestwa. W praktyce politycznej oznaczało to tym samym, iż gubernator taki pozostawał w dużym stopniu zależny zarówno od monarchy jak i rządu brytyjskiego we wszystkich swych działaniach politycznych. W 1930 r. obradowała kolejna konferencja imperialna, zwołana z uwagi na fakt, że w ciągu czterech lat, jakie upłynęły od czasu ogłoszenia raportu Balfoura doszło do wielu sporów na gruncie jego interpretacji. W komunikacie końcowym

¹⁸ B. Harris, *Essential Constitutional Law*, Cavendish Publishing, Sydney 2000, s. 62.

¹⁹ *Letters Patent Relating to the Office of Governor-General of the Commonwealth of Australia*, 21.08.2008, http://www.statusquo.org/aru_html/html/GovGen.html (dostęp: 4.05.2012).

z konferencji uznano za bezwzględnie konieczne szybkie określenie ustroju Brytyjskiej Wspólnoty Narodów w specjalnej ustawie o charakterze konstytucyjnym, czego rezultatem było ostateczne ukonstytuowanie formalnoprawne statusu dominiów brytyjskich w Statucie westminsterskim (1931).

Dopiero po obradach konferencji z 1930 r., gdy wiadome już było, że instytucja politycznie niezależnego dominium brytyjskiego nie stanowi jedynie chwilowej aberracji w systemie brytyjskiego imperium, rozpoczęto w Australii praktykowanie nowej zasady ustrojowej, w myśl której gubernator generalny mianowany był przez monarchę na wniosek rządu federalnego Australii²⁰. W 1975 r. – w wyniku wydarzeń, które zyskały w literaturze przedmiotu nazwę „kryzysu konstytucyjnego” (zob. niżej) – wprowadzono w życie nową zasadę regulującą sposób obsady personalnej stanowiska generalnego gubernatora: począwszy od tego roku gubernator wyznaczany jest przez rząd federalny Związku Australijskiego, a monarcha jedynie akceptuje przedstawionego mu kandydata na to stanowisko.

Kadencja australijskiego gubernatora generalnego wynosi pięć lat²¹. W przypadku jego śmierci, rezygnacji lub niezdolności do sprawowania urzędu, bądź też w przypadku gdy gubernator generalny pozostaje poza terytorium Związku Australijskiego, jego funkcje sprawowane są przez tzw. administratora rządowego (Administrator of the Government), którym na mocy konwencji konstytucyjnej jest najdłużej sprawujący swój urząd gubernator stanowy.

Pierwszym gubernatorem generalnym Australii został, mianowany przez królową Wiktorię, Lord Hopetoun²² – przedstawiciel arystokracji brytyjskiej, człowiek bardziej związany z realiami politycznymi Zjednoczonego Królestwa niż z lokalną sytuacją polityczno-społeczną na kontynencie australijskim. Także i jego następcy na tym stanowisku związani byli przede wszystkim z brytyjskim establishmentem politycznym i w rzeczywistości stanowili oni bezpośrednie przedłużenie gabinetu londyńskiego na terytorium Australii. Stopniowa „australizacja” urzędu generalnego gubernatora następowała, podobnie jak miało to miejsce w przypadku Kanady, wraz z rozwojem procesu emancypacji politycznej dominiów. Pierwszym Australijczykiem na stanowisku generalnego gubernatora był sir Isaac Isaacs nominowany na to stanowisko w roku 1931 przez laburzystowskiego premiera J. Scullina²³. Nominacja ta jednak nie oznaczała jeszcze ostatecznej „australizacji” urzędu ge-

²⁰ B. Harris, *op.cit.*, s. 62.

²¹ *An Australian Republic: The Options – An Overview*, „The Report of the Republic Advisory Committee”, Australian Government Publishing Service, Canberra 1993, s. 9.

²² M.R.L.L. Kelly, *The Queen of the Commonwealth of Australia*, „Australasian Parliamentary Review” 2001, nr 16(1), s. 157.

²³ Gubernator Generalny Australii, <http://www.gg.gov.au> (dostęp: 24.04.2012).

neralnego gubernatora. Po 1931 r. funkcje generalnego gubernatora Związku Australijskiego były powierzane zarówno Brytyjczykom (kiedy u steru rządów w Canberze pozostawali konserwatyści), jak i rodowitym Australijczykom (gdy rządy sprawowała Partia Pracy). Sytuacja ta uległa zmianie dopiero w 1965 r., kiedy to prawicowy rząd premiera Menziesa zdecydował się rekomendować królowej na stanowisko generalnego gubernatora Lorda Caseya: dopiero od tego momentu wszystkie osoby sprawujące funkcje gubernatora generalnego Związku Australijskiego są Australijczykami. Dnia 5 września 2008 r. stanowisko gubernatora generalnego Australii objęła pierwsza w historii tego urzędu kobieta: Quentin Bryce²⁴.

Zgodnie z wzorcem westminsterskim australijski gubernator generalny nie ponosi odpowiedzialności politycznej przed parlamentem za działania podjęte w trakcie i w związku ze sprawowaniem swego urzędu. Podobnie jednak jak ma to miejsce w przypadku królowej w Wielkiej Brytanii czy generalnego gubernatora w Kanadzie, realna władza polityczna, jaką dysponuje on w praktyce politycznej, jest nader niewielka. Nie oznacza to jednakże, że urząd gubernatorski jest pozbawiony jakiegokolwiek znaczenia polityczno-konstytucyjnego. Świadczyć o tym mogą wydarzenia z 1975 r., znane w literaturze przedmiotu pod mianem kryzysu konstytucyjnego²⁵. W roku tym ówczesny gubernator generalny Związku Australijskiego – John R. Kerr – spowodował obalenie rządu laburzystowskiego Edwarda G. Whitlama. Rząd ten, po sukcesie wyborczym odniesionym w roku 1972, podjął próbę przeprowadzenia reform socjalnych, co spotkało się ze zdecydowanym sprzeciwem konserwatywnej opozycji. Jesienią 1975 r. zdominowany przez opozycję Senat odrzucił przyjęty w Izbie Reprezentantów projekt budżetu. Zgodnie z art. 13 konstytucji australijskiej, premier Whitlam wystąpił wówczas z inicjatywą przeprowadzenia przedterminowych wyborów jednej drugiej składu Senatu. Fakt ten stał się dla gubernatora Kerra pretekstem do podjęcia decyzji bezprecedensowej w historii ustroju australijskiego. Gubernator zdymisjonował funkcjonujący rząd laburzystowski, rozwiązał parlament oraz zarządził przeprowadzenie przedterminowych wyborów. Jednocześnie został utworzony nowy „tymczasowy” rząd z przywódcą dotychczasowej opozycji – Malcolmem Fraserem – na czele. Wszystko odbyło się w majestacie prawa: na mocy postanowień art. 57 konstytucji, przyznających tego typu kompetencje gubernatorowi generalnemu Australii²⁶. A zatem widać wyraźnie, że podobnie jak ma to miejsce w Kanadzie, także i australijski gubernator generalny

²⁴ A. Barrowclough, *Australia's First Female Governor General is Sworn in*, „The Times” 5.09.2008.

²⁵ Zob. C. Howard, *The Constitutional Crisis of 1975*, „Australian Quarterly” 1976, nr 1.

²⁶ J. Lencznarowicz, *Australia*, Wydawnictwo Trio, Warszawa 2005, s. 340–341.

może w pewnych szczególnych warunkach politycznych odgrywać znacznie większą rolę ustrojową niż ta, z którą się go obecnie powszechnie utożsamia.

Omawiając zmiany w pozycji ustrojowej generalnego gubernatora Związku Australijskiego, należy również pamiętać, że Australia jest państwem, które od początku lat 90. w sposób najbardziej zdecydowany spośród wszystkich państw dominialnych zmierza do przekształcenia swego systemu politycznego w republikańską formę sprawowania rządów²⁷. Oznacza to, że w perspektywie średnioterminowej można spodziewać się istotnych zmian w odniesieniu do instytucji generalnego gubernatora, którego kompetencje zostałyby przy takim obrocie spraw najprawdopodobniej przekazane nowemu dysponentowi władzy wykonawczej – prezydentowi potencjalnej Republiki Australijskiej. Głównym argumentem przemawiającym za zniesieniem monarchii jest w Australii fakt, że głową tego państwa jest faktycznie obywatel innego państwa, w tym innym państwie stale przebywający. Głównym hasłem republikańców w latach 90. stało się zatem: „Królowa nie mieszka w Australii” oraz „Chcemy Australijczyka na prezydenta”²⁸. Drugi argument przemawiający za zmianą monarchicznego modelu rządów jest powiązany z kwestią zmian demograficznych, jakie nastąpiły w Australii w drugiej połowie XX w.: na skutek zmian dokonanych w restrykcyjnej polityce imigracyjnej (tzw. polityka „białej Australii”) państwo australijskie stało się obecnie państwem wielokulturowym. Zatem związek, który odczuwany był pomiędzy dawną „brytyjską” Australią a Zjednoczonym Królestwem, obecnie już właściwie nie istnieje. Trzecim argumentem podnoszonym przeciwko monarchii jest fakt pozostawiania tejże instytucji w sprzeczności z zasadami wyznawanymi przez społeczeństwo australijskie. Sam fakt dziedziczenia tytułu królewskiego pozostaje w konflikcie z powszechnie wyznawaną w Australii zasadą egalitarianizmu²⁹. Także i kwestia preferowania męskich potomków panującego w linii sukcesji jest zdecydowanie sprzeczna z antydyskryminacyjnymi prawami obowiązującymi na terytorium Związku Australijskiego. Powyższe argumenty są zresztą charakterystyczne dla wszystkich ruchów republikańskich we wszystkich państwach dominialnych.

W 1991 r. australijska Partia Pracy, pod przywództwem premiera Boba Hawke’a, przyjęła za jeden ze swoich celów politycznych doprowadzenie do

²⁷ Problem ten podnoszony był zresztą również i wcześniej. Przykładowo, w 1977 roku były premier Związku – Gough Whitlam – stwierdził, że „kwestia nie dotyczy tego, czy Australia będzie republiką, lecz kiedy nią będzie”. Cyt. za: M.A. Stephenson, C. Turner (red.), *Australia: Republic or Monarchy? Legal and Constitutional Issues*, University of Queensland Press, St Lucia 1994, s. 64.

²⁸ N. Hobson, *The Australian Republic Unplugged*, Nick Hobson, Sydney 1995, s. 8.

²⁹ G. Winterton, *Monarchy to Republic: Australian Republican Government*, Oxford University Press, Melbourne 1986, s. 22–24.

przekształcenia Australii w republikę³⁰. Następca Hawke'a na stanowisku zarówno premiera, jak i lidera Partii Pracy – Paul Keating – podjął znaczące kroki do spopularyzowania idei republikańskiej wśród Australijczyków, jak również do przyjęcia znowelizowanej konstytucji na stulecie obchodów utworzenia federacji: 1 stycznia 2001 r. W takim to właśnie celu w 1993 r. utworzono rządowy Komitet Doradczy do spraw Republiki (Republic Advisory Committee). Opierając się na zaleceniach Komitetu zawartych w przedstawionym przezeń raporcie, premier Keating zaproponował przeprowadzenie referendum w sprawie wprowadzenia w Australii republikańskiej formy rządów³¹. W myśl rozwiązań zaproponowanych w raporcie Komitetu głową państwa australijskiego miał się stać prezydent. Osoba na to stanowisko wskazywana miała być przez premiera rządu federalnego Australii, a następnie zatwierdzana decyzją co najmniej dwóch trzecich głosów podczas wspólnego posiedzenia Senatu i Izby Reprezentantów³². W lutym 1998 roku, już pod rządami nowego premiera – Johna Howarda (nota bene zagorzałego monarchisty) – powołano do życia Konwencję konstytucyjną (połowa spośród 152 zasiadających w niej członków pochodziła z wyborów powszechnych, połowa została mianowana przez rządy stanowe oraz rząd federalny). Konwencja zdecydowanie poparła projekt zmiany systemu rządów na model republikański (89 głosów za, 52 przeciw) oraz wskazała na wybór głowy państwa przez obie izby parlamentu federalnego (większością 2/3 głosów), jako na ten wariant, który powinien zostać przedstawiony społeczeństwu do zaakceptowania w referendum. Referendum odbyło się 6 listopada 1999 r. Zarówno na poziomie ogólnonarodowym, jak i w każdej z części składowych federacji opcja przyjęcia przez Australię republikańskiej formy rządów nie zyskała poparcia większości głosujących (zaledwie 45% w skali całego kraju).

Porażka w referendum wcale nie sprawiła, że idea republikanizmu znikła z australijskiej sceny politycznej. W 2003 r. kwestią możliwych rozwiązań ustrojowych dla przyszłej potencjalnej Republiki Australijskiej zajęła się jedna z komisji Senatu Związku Australijskiego. W sierpniu roku 2004 komisja ta zakończyła swe prace, publikując raport „Droga do Republiki” (*Road to a Republic*). Propozycje zawarte w tymże raporcie przewidywały między innymi rozpisanie w przyszłości nowego referendum w sprawie zniesienia monarchii. Referendum to miałoby jednak zostać poprzedzone intensywną kampanią informacyjną, prowadzoną zarówno w mediach, jak i w szkołach australijskich (według członków komisji to właśnie ten element bowiem zaważył w sposób decydujący na ostatecznym wyniku referendum w 1999 r.).

³⁰ A. Grassby, *The Australian Republic*, Pluto Press, Leichhardt (NSW) 1993, s. 261.

³¹ *An Australian Republic: The Way Forward*; odezwa premiera Australii z 7 czerwca 1995 r., Australian Government Publishing Service, Canberra 1995, s. 13.

³² *An Australian Republic: The Options...*, *op.cit.*, s. 10–13.

Widać zatem wyraźnie, że pomimo poniesionej porażki zwolennicy republiki nie powiedzieli jeszcze w Australii ostatniego słowa.

W ostatnich latach, działający w okresie poprzedzającym referendum Ruch Republikański Australii (Australian Republican Movement) ponownie wznowił ożywioną działalność na forum publicznym. Stało się tak za sprawą ślubu następcy tronu – księcia Karola. Zarówno księżę Walii, jak i jego obecna małżonka nie wzbudzają wśród Australijczyków zbyt ciepłych uczuć (to samo można też zresztą powiedzieć o opinii publicznej w pozostałych dominiach). Sytuacja ta spowodowała zatem ostatnio ponowny wzrost poparcia wśród Australijczyków poglądów propagujących zniesienie w tym państwie instytucji monarchy³³.

III

Pozycja ustrojowa gubernatora generalnego Nowej Zelandii opiera się, podobnie jak ma to miejsce w przypadku pozostałych dominiów brytyjskich, na normach prawa stanowionego. Akt Konstytucyjny z 1986 r. – będący zarazem najistotniejszym elementem w złożonej strukturze nowozelandzkiej konstytucji materialnej – w art. 2 stwierdza wyraźnie, że: „gubernator generalny, mianowany przez Suwerena, jest reprezentantem tegoż Suwerena w Nowej Zelandii”. Dalsze sformułowania dotyczące sposobu wykonywania władzy wykonawczej przez generalnego gubernatora – w imieniu monarchy i przy pomocy Rady Wykonawczej – zawarte są w art. 3 Aktu konstytucyjnego. Szczegółowe regulacje dotyczące sposobu sprawowania urzędu przez gubernatora zawarte są w znanym nam już z ustroju kanadyjskiego i australijskiego dokumencie: wydanym przez królową Elżbietę II w 1983 r. *Patencie (Letters Patent)*³⁴. Podobnie jak to ma miejsce w pozostałych dominiach, także i nowozelandzki gubernator generalny posiada własną flagę urzędową, która w sposób symboliczny zaświadcza o jego centralnej pozycji ustrojowej w systemie politycznym Nowej Zelandii.

Jak już zostało wspomniane powyżej, gubernator generalny Nowej Zelandii jest formalnie mianowany przez nominalną głowę państwa: monarchę. Warto przy tym pamiętać, że podobnie jak i w przypadku pozostałych dominiów, tak samo i w Nowej Zelandii gubernator był początkowo mianowany za radą rządu brytyjskiego i stanowił niejako przedłużenie administracji

³³ M. Steketee, *Public opinion rules*, „The Australian”, 12.02.2005.

³⁴ *The role of the Governor-General of New Zealand*, Government House, Wellington 1993, s. 4; *Letters Patent Constituting the Office of Governor-General of New Zealand*, 28.10.1983, <http://www.solon.org/Constitutions/Canada/English/LettersPatent.html> (dostęp: 4.05.2012).

brytyjskiej na nowozelandzkim terytorium. W przypadku pojawienia się jakiegokolwiek kontrowersyjnej sytuacji, gubernator generalny zawsze zwracał się z prośbą o doradztwo do jednego z członków rządu Zjednoczonego Królestwa. Począwszy od lat 20., w miarę postępowania procesu emancypacji dominiów, taka zależność decyzyjna urzędu gubernatorskiego od metropolii poczęła stopniowo zanikać. Począwszy od roku 1941, nominacja na stanowisko gubernatora generalnego odbywa się na wniosek premiera rządu nowozelandzkiego. Ostateczne zniesienie formalnej zależności generalnego gubernatora Nowej Zelandii od londyńskiego rządu zostało dokonane nieco wcześniej: w roku 1939. Trzeba przy tym zaznaczyć, że proces uniezależniania się generalnego gubernatora spod władzy Londynu nastąpił znacznie później niż w pozostałych dominiach, w których ta zmiana polityczno-ustrojowa dokonała się pomiędzy Deklaracją Balfoura z 1926 r. a konferencją imperialną z 1930 r. Sytuacja taka była wynikiem tego, że w latach 20. i przez większą część lat 30. nowozelandzka opinia publiczna postrzegała uniezależnianie się od Londynu za akt niemalże tożsamy z wystąpieniem ze struktur Imperium Brytyjskiego. Także w powiązaniu z utrzymującymi się, nawet i po II wojnie światowej, silnie probrytyjskimi nastrojami społeczeństwa, należy postrzegać fakt, iż pierwszy Nowozelandczyk został mianowany gubernatorem generalnym dopiero w 1967 roku (sir Arthur Porritt)³⁵. Od tego czasu każdy z kolejnych generalnych gubernatorów jest Nowozelandczykiem (w roku 1985 na stanowisko to został mianowany po raz pierwszy Maorys: sir Paul Reeves, a w roku 1990 – pierwsza kobieta: Dame Catherine Tizard)³⁶. Kadencja gubernatora nie przekracza z reguły pięciu lat. W przypadku śmierci gubernatora, jego rezygnacji, wystąpienia przeszkód w sprawowaniu przezeń urzędu bądź też w przypadku, gdy pozostaje on poza granicami państwa, funkcje gubernatora pełnić ma – podobnie jak i w Australii – administrator rządu (Administrator of the Government). Analogicznie do rozwiązania przyjętego w ustroju kanadyjskim, jest nim z urzędu najwyższy sędzia Nowej Zelandii (Chief Justice)³⁷.

Gubernator generalny Nowej Zelandii nie jest odpowiedzialny politycznie przed parlamentem. Nie posiada on również, w praktyce ustrojowej państwa, władzy większej od tej, pozostającej obecnie w gestii monarchy brytyjskiego w systemie westminsterskim. Ponieważ jednak spora część działań nowozelandzkiego gubernatora oparta jest na zwyczajach i konwenansach konstytucyjnych, można śmiało stwierdzić, że w przypadku pojawienia się niestabilnych warunków politycznych – tak jak w 1926, 2005 i 2008 r. w Kanadzie czy

³⁵ R. Miller (red.), *op.cit.*, s. 52.

³⁶ *The role of the Governor-General of New Zealand...*, *op.cit.*, s. 14–15.

³⁷ *Ibidem*, s. 6.

też w 1975 r. w Australii – ustrojowa rola reprezentanta monarchy w Nowej Zelandii mogłaby ulec daleko idącemu zwiększeniu.

Również i w przypadku Nowej Zelandii na przyszły kształt ustrojowy instytucji generalnego gubernatora wpływać będzie rozwój nastrojów republikańskich wśród społeczeństwa nowozelandzkiego. Jeszcze do niedawna stopień nasilenia nastrojów republikańskich w Nowej Zelandii był zdecydowanie bliższy temu relatywnie niskiemu obserwowanemu w Kanadzie niż spornej popularności idei antymonarchistycznych dostrzegalnej obecnie w Związku Australijskim. Co prawda w roku 1994 (w rok po tym, jak uczynił to laburzystowski rząd Australii) premier Nowej Zelandii – Jim Bolger – zdecydował o oficjalnym włączeniu do programu wyborczego swojej Partii Narodowej kwestii poparcia dla republikańskiej formy rządów. Jego następczyni na stanowisku premiera Nowej Zelandii, lider Labour Party – Helen Clark – nie wspierała wyraźnie sprawy republikańskiej³⁸. Było to z pewnością spowodowane nader małym poparciem, jakim idea ta cieszy się wśród Nowozelandczyków. Trend ten wydaje się nadal utrzymywać wśród wyborców nowozelandzkich. W wyniku wyborów parlamentarnych z listopada 2008 r. zwycięstwo odnieśli ponownie politycy związani z Partią Narodową, a jej lider – John Key – został premierem. Premier Key stwierdził, że przyjęcie republikańskiego ustroju rządów w Nowej Zelandii jest nieuniknione, ale nie będzie możliwe jeszcze przynajmniej przez najbliższą dekadę³⁹ (właśnie ze względu na niechętnie nastawienie do takiego rozwiązywania nowozelandzkiej opinii publicznej).

Nie oznacza to zatem, że instytucja monarchy jest w przypadku Nowej Zelandii niezagrożona. Istnieją oznaki mogące świadczyć o tym, że Nowozelandczycy coraz poważniej rozważają możliwość zerwania tej jednej z ostatnich ustrojowych więzi z dawnym Imperium Brytyjskim. Zdecydowanie symptomem tego rodzaju może być właśnie wspomniane zwycięstwo prawicowej Partii Narodowej. Pewne tendencje prorrepublikańskie można było zresztą zaobserwować już dużo wcześniej: przykładowo, już w roku 1994 rozpoczął swoją działalność, zyskujący systematycznie na popularności, Republikański Ruch Nowej Zelandii (*The Republican Movement of Aotearoa New Zealand*)⁴⁰. Do symptomów wzrostu nastrojów prorrepublikańskich należą również powszechne wyrazy niezadowolenia, jakie można było zaobserwować w Nowej Zelandii po takich wydarzeniach jak na przykład sprawa „Rainbow Warrior” z 1985 r. (po zatopieniu przez Francuzów łodzi Green-

³⁸ R. Miller (red.), *op.cit.*, s. 50.

³⁹ A. Barrowclough, *John Key: Victory for New Zealand's Multimillionaire Political Novice*, „The Times”, 10.11.2008.

⁴⁰ Republican Movement of Aotearoa New Zealand <http://www.republic.org.nz> (dostęp: 24.04.2012).

peace w Zatoce Auckland rząd brytyjski nie udzielił bowiem wsparcia protestom wystosowanym przez Nową Zelandię) czy też ostre starcie polityczne z rządem brytyjskim w wyniku przyjęcia przez Nową Zelandię polityki antynuklearnej (również w latach 80.)⁴¹. Zagrożeń dla monarchii można się też doszukiwać w Nowej Zelandii w czynnikach *stricte* demograficznych: wśród popierających monarchię zdecydowana większość to ludzie mający powyżej 60 lat. Również wzmożona ostatnimi laty imigracja do Nowej Zelandii ludności z państw Azji i Pacyfiku prowadzi do nieuchronnego przekształcenia tego do tej pory pod względem kulturowym zdecydowanie brytyjskiego kraju w państwo wielokulturowe⁴². Można zatem stwierdzić, że przedstawione powyżej trendy mogą w niedalekiej przyszłości doprowadzić do stopniowego zaniku identyfikacji obywateli Nowej Zelandii z instytucją monarchii. Jak wskazuje na to przykład premiera Johna Keya, elity polityczne tego państwa już dokonały wyboru modelu ustrojowego na XXI w. Pozostaje jedynie czekać, aż do tego samego wyboru przekonają się nowozelandzcy obywatele.

IV

Prawne podstawy funkcjonowania urzędu gubernatora generalnego wykazują daleko idącą zbieżność we wszystkich trzech analizowanych w niniejszym artykule systemach politycznych. Funkcje reprezentanta monarchy zarówno w Kanadzie, Australii, jak i w Nowej Zelandii oparte są na normach umieszczonej w najważniejszych aktach prawnych tych państw: konstytucjach (czy też – w przypadku Nowej Zelandii – Akcie Konstytucyjnym, stanowiącym najistotniejszą część konstytucji materialnej tegoż państwa). Szczegółowe regulacje dotyczące sposobu sprawowania rządów przez gubernatorów generalnych są we wszystkich trzech dominiach unormowane na drodze dokumentu wydawanego przez monarchę: Patentu (*Letters Patent*). Zarówno ewolucja doboru kandydatów, sposobu ich mianowania na to stanowisko (początkowo na wniosek gabinetu brytyjskiego, obecnie – na wniosek rządów dominialnych), jak i fakt stopniowej emancypacji urzędu gubernatora spod kurateli rządu w Londynie świadczą o daleko idących podobieństwach, jakie można prześledzić w odniesieniu do funkcjonowania tegoż urzędu w realiach politycznych dominiów brytyjskich. Również we wszystkich trzech ustrojach państw dominialnych daje się zauważyć potencjał do znaczącego wzmocnienia pozycji gubernatora generalnego w przypadku wystąpienia sytuacji

⁴¹ R. Miller (red.), *op.cit.*, s. 54–55.

⁴² *Ibidem*, s. 55–60.

grożącej wystąpieniem kryzysu konstytucyjnego (potencjał ten do dziś nie doczekał się swej realizacji jedynie jeszcze w Nowej Zelandii).

Warto również zaznaczyć, że we wszystkich państwach dominialnych dochodzą do głosu w ostatnich dwóch dekadach środowiska republikańskie: propagujące konieczność likwidacji monarchii i instytucji generalnego gubernatora, konieczność zerwania tego ważnego elementu ustrojowego łączącego dominia z Wielką Brytanią. Trzeba wyraźnie stwierdzić, że do tej pory w żadnym z dominiów brytyjskich środowiska te nie odniosły jeszcze znaczących sukcesów (chyba że za taki należy uznać samo już doprowadzenie do referendum w sprawie zmiany formy rządów w Australii).

Nawet jednak przyjmując jako realny rozwój wydarzeń, w którym nastroje republikańskie w Kanadzie, Australii i/lub Nowej Zelandii zyskają na popularności w stopniu, który umożliwi dokonanie zmiany ustrojowej polegającej na zniesieniu instytucji monarchy, można stwierdzić, że rysują się w takim wypadku dwa zasadnicze scenariusze dalszych przemian konstytucyjnych. W pierwszym z tych scenariuszy – zdecydowanie mniej prawdopodobnym – dokonuje się radykalne zerwanie ciągłości konstytucyjnej w odniesieniu do przewidywanych przez model westminsterski funkcji głowy państwa. Takiego rodzaju rewolucyjnym zerwaniem ciągłości ustrojowej nie będzie sam fakt rezygnacji z monarchii (rezygnację taką można bowiem postrzegać na sposób ewolucyjny – o czym za chwilę), lecz przekształcenie systemu sprawowania rządów w sposób, który da realne kompetencje władcze głowie państwa, tym samym oddalając taki system sprawowania władzy od modelu westminsterskiego. Innymi słowy, realną zmianą wynikającą z realizacji założeń tegoż rewolucyjnego scenariusza byłby fakt powołania, w miejsce nieposiadającego demokratycznej legitymacji do sprawowania władzy generalnego gubernatora, osoby, która czerpiąc swą legitymację do funkcjonowania w systemie ustrojowym z wyborów powszechnych, byłaby rzeczywistym, a nie jedynie nominalnym, dysponentem znaczącej części uprawnień egzekutywy. Urzeczywistnienie się scenariusza radykalnego oznaczałoby zatem, że model westminsterski w przypadku dominiów, które zdecydowałyby się podążać tą ścieżką, uległby dezaktualizacji. Jego miejsce, jako wzorca ustrojowego, zająłby system semiprezydencki z wyraźną, silną pozycją głowy państwa.

Drugim ze scenariuszy rozwoju sytuacji w przypadku zwycięstwa nastrojów republikańskich jest ten, w którym podjęta zostanie decyzja o zasadniczym zachowaniu ciągłości w odniesieniu do wymiaru funkcjonalnego instytucji głowy państwa. W scenariuszu tym, pomimo iż monarchia (i jej reprezentant: gubernator generalny) – podobnie jak w powyżej opisanym scenariuszu radykalnym – zostanie usunięta z systemu ustrojowego dominiów, to jednak zasadniczy układ sił w podziale władz przewidywanym przez westminsterski model sprawowania rządów zostanie zachowany. Innymi słowy,

w tym ewolucyjnym scenariuszu zmian ustrojowych funkcje głowy państwa zostaną przekazane z rąk gubernatora generalnego na ręce pochodzącego z wyborów pośrednich (dokonywanych przez legislaturę) prezydenta, który nie będzie wyposażony w realne uprawnienia do wykonywania formalnie mu przysługujących kompetencji władczych. System ustrojowy dominiów, w przypadku realizacji tego scenariusza zmian, będzie nadal realizował założenia parlamentarno-gabinetowego systemu sprawowania władzy i w sposób wyraźny będzie w nim zachowana ciągłość funkcjonalna w odniesieniu do kompetencji poszczególnych elementów ustrojowych składających się na obecny, bazujący na westminsterskim modelu, system rządów.

Biorąc pod uwagę dotychczasowy przebieg zmian ustrojowych w dominiach brytyjskich, który pomimo wielu dokonywanych zmian zachowywał zawsze istotę modelu westminsterskiego, można zaryzykować tezę, że to właśnie drugi z zaprezentowanych scenariuszy rozwoju jest bardziej prawdopodobny w obecnych realiach polityczno-ustrojowych dominiów brytyjskich. Brytyjski duch ewolucyjnych zmian w dalszym ciągu będzie kierował przemianami ustrojowymi w dominiach. Czy jednak decyzja o likwidacji instytucji monarchy i gubernatora generalnego będzie jeszcze wpisywać się w kanon „brytyjskości” odnośnie do realiów ustrojowych? W tym względzie należy posłużyć się poglądem prezentowanym przez klasyka konstytucjonalizmu brytyjskiego A.V. Diceya. Twierdzi on mianowicie, że właściwym, „politycznym suwerenem” w brytyjskim systemie ustrojowym jest ogół wyborców (*electorate*), pomimo że reguły brytyjskiej konstytucji w znaczeniu materialnym wskazują wyraźnie w tym względzie na parlament (określany przez A.V. Diceya mianem „suwerena prawnego”)⁴³. Bazując na tym sformułowaniu odnośnie do najistotniejszego elementu systemu ustrojowego w modelu westminsterskim, jakim jest naród, możemy zatem stwierdzić, że każda zmiana ustrojowa, która tylko będzie odzwierciedlać aktualną wolę polityczną ogółu wyborców (narodu), będzie zawsze pozostawać w zgodzie z duchem „brytyjskości”. Wiele wskazuje zatem na to, że mimo istotnych zmian, jakim już uległa pozycja ustrojowa głowy państwa w dominiach brytyjskich, oraz zmian, jakim jeszcze może ona ulec w przyszłości, będziemy w dalszym ciągu mogli komentować te zmiany, posługując się przytaczanym na początku niniejszego opracowania bon motem autorstwa J.B.A. Karra: „Im bardziej coś się zmienia, tym bardziej pozostaje takie samo”.

⁴³ A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, MacMillan and Co., London 1915, s. 424–426.

Streszczenie

Istotą zmian, którym podlegały systemy ustrojowe Wielkiej Brytanii i państw dominialnych w XX w., było zachowanie zasadniczo niezmienniej struktury organów sprawowania władzy przy nieco odmiennym, przy okazji każdej kolejnej zmiany, rozłożeniu akcentów ustrojowych. Ten typowo brytyjski, ewolucyjny mechanizm dokonywania zmian w początkach XXI w. ulega – wydawałoby się – stopniowej dezaktualizacji. Świadczy o tym coraz częstsze poruszanie w dyskusjach na tematy ustrojowe takich kwestii, jak likwidacja Izby Lordów na rzecz wybieralnego Senatu czy też zastąpienie monarchii systemami republikańskimi w dominiach brytyjskich. Celem niniejszego artykułu jest prześledzenie procesu zmian, którym w państwach dominialnych – w Kanadzie, Australii i Nowej Zelandii – podlegała i nadal podlega pozycja ustrojowa realnego dysponenta funkcji głowy państwa, czyli gubernatora generalnego. Istotnym punktem tych rozważań jest uwzględnienie zwiększającego się tempa i zakresu zmian, które doprowadzić mogą do rozpadu wspólnej podstawy ustrojowej, jaką dla dominiów w dalszym ciągu pozostaje jeszcze model westminsterski. Autor artykułu stawia tezę, że pomimo istnienia takich wyraźnych tendencji do dokonywania radykalnych zmian konstytucyjnych w państwach dominialnych, brytyjski duch ewolucyjnych zmian w dalszym ciągu będzie jednak kierował przemianami ustrojowymi w Australii, Kanadzie i Nowej Zelandii.

Summary

The main idea behind all the changes done to the political regimes of Great Britain and dominion states in the 20th century was to preserve the essentially intact structure of the organs of political power with a slightly different accent being put on the structure of those political systems in the case of each consecutive change being done. Such a typically British evolutionary mechanism turns out to be out-of-date in the beginnings of the 21st century. More and more often discussions on political regime structure are concerned with such topics as replacing the House of Lords with popular elections for the Senate or even introducing republican system of government into the British dominions which would mean the end of the monarchy in those countries. The aim of this article is to investigate the process of changes already done and still being done in the dominion states – Canada, Australia and New Zealand – to the political status of a true head of state for those countries – namely to the Governor General. An essential part of the discourse is connected with the accelerating pace and the increasing scope of changes which can ultimately lead to the dissolution of a common base for political systems of British dominions – the Westminster system of government. The author argues that in spite of such clear tendencies towards making radical constitutional moves in dominion states, the British spirit of evolutionary changes will still be the ruling principle for the regime construction in Australia, Canada and New Zealand.